

Tributação

em Revista

Uma publicação do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal - Unafisco Sindical
Ano 7 - nº 28 - abril / junho de 1999 - R\$ 5,00

A reforma tributária
espremida pelo FMI, pela
LRF e pela crise cambial

O corredor polones

Metas da Arrecadação Tributária

A Lei de Responsabilidade Fiscal

Proposta do governo cria mais um controle externo
para ser exercido pelos mesmos atores



Lei para não ser cumprida

A proposta de Lei de Responsabilidade Fiscal e a duplicidade do controle externo

Luiz Salomão

Deputado Federal (PDT-RJ), integrante da Comissão Especial do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal

Todo cidadão gostaria que houvesse uma lei eficaz, coibidora dos abusos que alguns administradores públicos cometem, por ignorância ou má-fé, caracterizando, em ambos os casos, irresponsabilidade na gestão da coisa pública. Tal diploma deveria prever uma sistemática que permitisse o acompanhamento *pari passu* dos atos mais importantes dos gestores públicos pelos cidadãos em geral e, ao mesmo tempo, servisse aos órgãos criados para, em nome destes cidadãos, controlar e avaliar a legalidade, a economicidade, a eficiência, a efetividade e a eficácia das políticas públicas praticadas.

É isto que pretende o Projeto de Lei Complementar 18/99, de iniciativa do presidente da República, transformado agora na nova vara de condão capaz de produzir o ajuste fiscal. Sua aprovação pelo Congresso já foi considerada prioritária pelas autoridades econômicas. Empresários, jornalistas especializados e dirigentes de entidades patronais estão cobrando urgência dos congressistas na deliberação sobre a matéria.

O que procurarei demonstrar é que tal sistemática já existe. Ainda que precariamente, já é praticada em boa medida, mas carece de rigorosa observância (*enforcement*) e de complementação para atender a novos objetivos propostos pelo governo. Chama-se CONTROLE EXTERNO. Aprovar o PLC

18/99, tal qual ele foi proposto, representa, a meu ver, a criação de controle paralelo e a duplicação de esforços, sem garantia de que a nova versão vá funcionar a contento, se os atores são exatamente os mesmos.

O problema crucial é que a atual sistemática não funciona a contento, sobretudo porque em sua etapa final, quando o Poder Legislativo – federal, estaduais e municipais – e o Judiciário, que deveriam decidir, deixam de cumprir suas funções e se omitem. É o célebre problema da falta de capacidade do Estado de fazer as leis serem forçosamente cumpridas, as leis “pegarem”, como o povo diz, coisa que no Brasil nem sempre é garantido.

Seria interessante levantar a estatística, em todo o país e nos últimos 10 anos, de quantos administradores de recursos públicos desonestos – após terem suas infrações identificadas pelos órgãos de controle de contas – foram efetivamente punidos com penas adequadas. Quantos governantes fiscalmente irresponsáveis tornaram-se inelegíveis?

É possível apostar que a impunidade, nesse campo dos crimes contra as finanças públicas, é superior à de outras práticas delituosas. E de nada adiantará agravar as penas, como propõe o PL 621/99, que também tramita no Congresso.

Antes de demonstrar que o PLC 18/99 duplica os controles, utilizando os mesmos atores responsáveis pelo controle externo, vale a pena definir melhor quais deveriam ser as preocupações mais urgentes de um tal projeto e quais as inspirações que de fato foram

levadas em consideração. Analiso até mesmo algumas inspirações externas (Budget Enforcement Act – BEA, dos EUA, Fiscal Responsibility Act, da Nova Zelândia, a Lei de Convertibilidade, da Argentina, e o Acordo de Maastricht, da União Européia).

Outra tese que quero sustentar é que, como os tecnoburocratas autores do projeto de lei resolveram colocar no mesmo diploma *todos os tipos de controles* que consideraram necessários para “enquadrar” os administradores, criou-se um “monstro” cujas normas são impossíveis de ser cumpridas por pequenos municípios e, até mesmo, pelos estados menores da Federação.

Examinemos, pois, alguns pontos críticos do projeto.

Democracia, accountability, transparência e controle externo

Muitos estudos da Ciência Política apontam como um dos problemas centrais da democracia moderna – e particularmente da brasileira – a falta de *accountability* dos governantes. A palavra, infelizmente, não tem uma tradução adequada para o português, ora sendo empregada para denotar o dever do governante de prestar contas (de ser *accountable*), ora para significar o cumprimento de suas responsabilidades (sua *accountability*), ora, ainda, para indicar que a administração é transparente (*transparency*) e aberta (*disclosure*).

De qualquer forma, devemos reconhecer que, de fato, nem os governantes brasileiros têm o hábito de se dirigir aos cida-

dãos/contribuintes/eleitores para prestar contas de sua gestão – em reuniões públicas ou por meio dos meios de comunicação –, nem estes últimos costumam exigir satisfações daqueles que elegeram.

Os governantes gostam de anunciar novas políticas públicas/programas/projetos. Ignoram, porém, sua obrigação democrática de, durante e após a execução dos mesmos, revelar detalhes de seu andamento e de seus resultados: problemas encontrados, quem ajudou, quanto custaram, se os objetivos foram alcançados de modo eficiente, se os programas foram eficazes e efetivos.

Por outro lado, os governados, sem informações técnicas e desprovidos de recursos para avaliar o desempenho do governo, preferem falar mal dos governantes a lhes cobrar detalhes sobre como aplicaram seu dinheiro. Isso enfraquece a democracia.

Isto torna a relação governantes-governados bastante subjetiva, muito mais balizada pelas impressões difundidas pela mídia do que objetivamente baseada em avaliações bem informadas. Daí para a incompreensão das dificuldades dos governantes é um passo pequeno.

Essas circunstâncias favorecem a manipulação da opinião pública, acostumada a pagar impostos sem acompanhar sua destinação. Na democracia brasileira, por exemplo, é muito baixo o grau de fiscalização do Parlamento; que dirá dos contribuintes, em relação ao cumprimento dos orçamentos públicos, aos desvios dos projetos e atividades com respeito às metas programadas, etc.

O acompanhamento que o Principal (eleitor) exerce sobre o Agente (governante), para usar a linguagem teórica de vários autores contemporâneos, se dá muito mais em função de inaugurações, anúncios, matérias divulgadas pela mídia, dados de pesquisas de opinião, escândalos, etc.

Porém, ainda que os cidadãos, culturalmente, estivessem alertados para a importância de um controle objetivo do governo, estariam impedidos de fazê-lo por absoluta falta de dados, de *accountability*, ou ainda, de transparência nas contas públicas.

Tendo em vista a dificuldade de o cidadão fiscalizar diretamente o Agente, desenvolveu-se historicamente a fiscalização indireta sobre os governantes por meio do chamado controle externo (na ciência política anglo-saxã *oversight*, ou supervisão), de natureza legal, previsto inclusive nas constituições da União e dos estados, bem como nas leis orgânicas dos municípios.

De acordo com a Constituição Federal

(art. 70 a 75), a atribuição de “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas” será exercida pelo Congresso, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder. As constituições estaduais e as leis orgânicas municipais atribuem tais funções aos respectivos poderes legislativos.

Nesse caso, mantendo a terminologia “agente/principal”, o Principal é o Congresso Nacional/assembleias legislativas/câmaras de vereadores, enquanto os Agentes são os órgãos governamentais, que têm delegação popular para executar as políticas propostas pelos vencedores das eleições.

Nesse contexto, o que pretende o PLC 18/99?

O que pretende o PLC 18/99

Essencialmente, a iniciativa do governo ao formular o projeto de lei sob exame do Congresso Nacional tem a múltipla e saudável intenção de contribuir para ajustar as contas públicas, eliminando o déficit e, ao mesmo tempo, conferir maior transparência à administração pública, estabelecendo condições de competição igualitárias entre governo e oposição. Já seria uma grande contribuição à democracia nivelar as condições de competição entre políticos honestos e aqueles que põem a máquina pública a serviço de seus projetos eleitorais e de poder.

Ao impedir a malversação dos dinheiros públicos – o endividamento comprometedor das administrações futuras, as distorções estruturais em matéria de excesso de pessoal ou de despesas com previdência social pública, generosa e eleitoreira, etc. – a Lei de Responsabilidade Fiscal estaria protegendo o contribuinte e limitando as possibilidades de ele ser fraudado por maus governantes.

Timidamente, também, o projeto contribui para a maior transparência e *accountability* ao determinar que os administradores de recursos públicos divulguem, pelos meios de comunicação e em linguagem objetiva, os resultados de sua gestão.

Porém, minha tese é que, para atingir o objetivo acima, o governo pretende criar *uma nova sistemática de controle externo* sobre variáveis básicas capazes de garantir a higidez das finanças públicas. Para esse efeito, estariam sendo criados limites e condi-

ções relativos ao endividamento e ao montante da dívida pública, bem como para a geração de despesas de longo prazo, os gastos com seguridade social de servidores públicos, os gastos com pessoal e a administração do caixa das entidades públicas.

Os limites seriam de caráter prudencial, isto é, uma espécie de *sinal amarelo*, e de caráter máximo permitido, *sinal vermelho*, cuja ultrapassagem implicaria controle estrito da rubrica desgovernada, com vistas a sua regularização automática.

Isto seria alcançado em prazo determinado e curto, mediante as regras propostas no projeto para a correção de eventuais desvios da execução financeira do orçamento, com respeito àquelas variáveis, em relação aos limites acima citados. Na prática, a lei imporá o ritmo de redução efetiva das despesas excedentes de pessoal, de gastos com seguridade, etc., bem como de anulação de operações de crédito ou de despesas de longo prazo consideradas irregulares.

Há ressalvas para a hipótese de situações excepcionais, de força maior, ou quando a recessão econômica prejudicar o cumprimento das metas de arrecadação ou de redução das despesas.

Os relatórios de acompanhamento de gestão, indicando os desvios das variáveis em relação aos limites fixados, denominados Declaração de Gestão Fiscal Responsável, no PLC 18/99, têm por finalidade fixar a responsabilidade – política e penal – dos gestores “pela fiel observância das disposições desta lei complementar, especialmente quanto à adoção de medidas corretivas de eventuais desvios fiscais”, bem como possibilitar “o amplo acesso da sociedade a informações substanciais e concisas sobre as contas públicas em geral”.

Ora, estamos falando de controle externo, estendido ou detalhado sobre certas variáveis críticas para as finanças públicas, mas dentro da ampla competência do art. 70 da CF.

Poderia ser diferente do controle externo, constitucionalmente instituído, se, por exemplo, tal declaração fosse avaliada por um órgão diferente, ou novo – a ser criado, digamos, com natureza federativa e com funções regulatórias e de aplicação de sanções administrativo-político-penais.

Mas, não ! O PLC 18 prevê, em seu § 6º do artigo 56, que a Declaração de Gestão Fiscal Responsável será enviada, trimestralmente, ao respectivo Tribunal ou Conselho de Contas e publicado no Diário Oficial. Aí é que as boas intenções quanto à transparência das contas públicas se frus-

tram. Publicar no DO é o mesmo que torná-las inacessíveis à cidadania em geral. Se não for discutido na TV e no rádio, a sociedade não tomará conhecimento.

As cortes de contas apreciariam e julgariam o cumprimento das disposições do PLC 18/99 e, se coubesse, denunciariam aos respectivos poderes legislativos, ou aos poderes judiciários, ou aos ministérios públicos correspondentes, conforme o caso, os desvios ou inobservâncias das normas.

Ora, o PLC recorre aos mesmos atores políticos – e talvez não pudesse ser diferente mesmo disso – que têm competência/responsabilidade no processo de controle externo previsto na CF... Ou seja, está-se criando uma nova sistemática, paralela à existente, para ser cumprida pelos mesmos atores... Mais papel, mais controles, mais burocracia; porém, os mesmos personagens.

As inspirações e a justificativa da proposta

A tecnoburocracia federal tem sido sistematicamente derrotada em seus esforços para ajustar as contas públicas. Ora são os chamados “ministros gastadores”, que conseguem convencer os presidentes da República a ultrapassarem os limites previstos na programação financeira, ora são fatos inesperados, tais como crises externas e eventos internos indesejados e imprevisíveis (Proer, crises asiática e russa, megarenegociações pretéritas de dívidas do crédito rural, “buracos” em estatais e em seus fundos de pensão, gastos absurdos de tribunais superiores, etc.).

Além disso, há a cobertura de déficits produzidos nas finanças de estados e municípios, agora sendo consolidados mediante acordos com taxas de juros subsidiadas, e a frustração pelo Poder Judiciário das medidas adotadas pelo governo para extrair mais recursos dos aposentados, pensionistas e funcionários públicos.

Os tecnocratas sempre aspiraram a dispor de controles adicionais, que garantam o cumprimento das programações monetárias e financeiras. Como não podem regular os fatores externos, imaginaram poder fazê-lo mediante nova lei, prevista no art. 165 da CF, e cujo nome

copiaram da legislação neozelandesa.

Dizem que o PLC 18/99 foi forjado a partir do estudo das leis neozelandesa (*Fiscal Responsibility Act*, de 1994, e sua emenda, de 1998), norte-americana (*Budget Enforcement Act*) e do Acordo de Maastricht (de 1992). Além disso, teria sido considerada a lei argentina recém-aprovada.

Porém, se examinarmos com atenção o *Fiscal Responsibility Act*, de 1/7/94, e sua emenda *Fiscal Responsibility Amendment Act*, de 1998, verificaremos que, seguindo a boa tradição anglo-saxã, estes são dispositivos que obrigam à *accountability* e à transparência do Ministério da Fazenda e do Tesouro perante o parlamento neozelandês.

Nada tem a ver com limites e condições para variáveis econômico-financeiras, nem desce a detalhes da execução orçamentária de unidades subnacionais (a Nova Zelândia é um Estado unitário) ou de empresas estatais (que não mais existem, pois a Nova Zelândia foi o país que aplicou mais radicalmente a receita ultraliberal de privatização), tribunais e corpos legislativos.

A lei neozelandesa (Lei de Responsabi-

lidade Fiscal – LRF) limita-se a estabelecer o conteúdo dos relatórios a serem enviados à Câmara de Representantes, as épocas precisas em que isto deve ser feito, a responsabilidade da Coroa com respeito às informações contidas naqueles relatórios e com os chamados Princípios da Gestão Fiscal Responsável, a saber: redução da dívida pública a níveis prudentes, manutenção das despesas operacionais abaixo das receitas da mesma natureza (*regra de ouro orçamentária*), gerenciamento prudente dos riscos fiscais, perseguição de políticas consistentes com um razoável grau de previsibilidade e estabilidade da taxa de juros.

Vale assinalar que esta última recomen-

tação, infelizmente, não foi copiada pelos tecnocratas-autores do projeto brasileiro, como seria de seu dever. Com isso deram margem à interpretação livre de que, no fundo, o PLC 18/99 visa principalmente dar maior segurança aos banqueiros, nacionais e estrangeiros, de que seus rendimentos sobre a dívida pública estarão mais garantidos quando a lei entrar em vigor.

A LRF estabelece ainda os prazos para a apresentação do equivalente a nossa LDO, que, além de fixar as grandes prioridades orçamentárias a serem perseguidas, deve explicitar as faixas de variação, as médias ou as relações, quocientes e índices que traduzam aquelas metas. Deve conter ainda uma avaliação da medida em que tais metas orçamentárias são consistentes com os princípios de responsabilidade fiscal.

Note-se que a LRF – diferentemente do PLC 18/99 – não estabelece em detalhes quais são os componentes da Despesa, da Receita, da Dívida e do Patrimônio da Coroa neozelandesa a serem acompanhados e quais os valores das metas, índices e coeficientes. Isto deve ser dito pelo ministro da Fazenda.

Aliás, a figura do ministro da Fazenda é muito pou-

pada no projeto brasileiro, ficando este nivelado aos demais ministros de Estado. Na legislação neozelandesa, ele e o secretário do Tesouro são os verdadeiros responsáveis com respeito à avaliação, pelo parlamento, da consistência da proposta orçamentária e de sua execução, com os princípios de responsabilidade fiscal.

De resto, a LRF neozelandesa prevê o posterior envio à Câmara de Representantes, pelo ministro da Fazenda, do Relatório de Estratégia Fiscal contendo atualizações de estimativas e avaliações da consistência da situação econômica e fiscal em relação à política orçamentária (LDO) antes aprovada, que mudanças ocorreram na es-

***Ao não prever a
estabilidade dos juros,
o PLC 18/99 visa dar
maior segurança aos
banqueiros, nacionais e
estrangeiros, de que seus
rendimentos sobre a
dívida pública estarão
mais garantidos quando
a lei entrar em vigor***



estratégia governamental desde então, bem como as previsões econômicas e fiscais preparadas e atualizadas pelo Tesouro neozelandês, para o exercício em curso e os dois anos seguintes, segundo normas gerais estabelecidas na própria lei.

O Relatório de Estratégia Fiscal deve ainda revelar, na mais ampla extensão possível, **todas as decisões e todas as circunstâncias** que podem afetar o panorama econômico e fiscal, o que é talvez o mais importante em matéria de *transparência* (*disclosure*). Isto também foi ignorado pela tecnoburocracia brasileira.

É evidente que a LRF prevê a possibilidade de algumas informações não serem reveladas, isto é, de serem mantidas fechadas (*not disclosed*) pelo ministro da Fazenda. Isto ocorre quando este avalia que sua revelação possa prejudicar substancialmente os interesses econômicos do país, sua segurança e defesa, comprometer a posição da Coroa em alguma negociação, litígio ou atividade comercial, resultar em perdas para a Coroa, e outros casos especiais que devam ser evitados. Mas é sob sua responsabilidade estrita.

Todos os relatórios devem ser acompanhados de declarações de responsabilidade do ministro e do secretário do Tesouro (daí foi copiada a idéia da “declaração de gestão fiscal responsável” de todos os gestores, contida no PLC 18/99, com outras intenções).

Nelas, o ministro da Fazenda afirma que os efeitos de todas as decisões de política econômica e fiscal até a véspera da finalização dos seus relatórios foram incorporados aos mesmos – sejam os relatórios que estabelecem as diretrizes orçamentárias, os de estratégia fiscal e os de atualização –, que todos os aspectos relevantes foram comunicados ao secretário do Tesouro neozelandês, e que se responsabiliza pela transparência, integridade e consistência das informações, ressaltadas as propositalmente omitidas.

O secretário do Tesouro, por sua vez, faz uma declaração semelhante, afirmando que forneceu ao ministro da Fazenda todas as informações econômicas e fiscais que, segundo seu melhor julgamento profissional, devem ser incorporadas aos relatórios a serem enviados ao parlamento. É bastante claro que ministro e secretário são solidariamente responsáveis perante o parlamento neozelandês, e que esta responsabilidade é exclusiva.

Finalmente, há uma série de disposições fixando as épocas de atualização das informações fiscais e econômicas (no

meio do ano fiscal e nas vésperas das eleições), a competência da Câmara de Representantes sobre os relatórios, restrita às comissões que têm responsabilidade pela supervisão da gestão fiscal do governo, e definindo como será feita a divulgação ao público.

O governo tem de indicar o local onde haverá cópias para consulta e inspeção dos relatórios e declarações, por parte de qualquer cidadão, bem como onde tais cópias poderão ser compradas.

A LRF, curiosamente, estabelece que a divulgação das informações será feita pelo ministro da Fazenda e pelo secretário do Tesouro por notícia no jornal *Gazette*. Falem mal dos legisladores brasileiros, mas jamais alguém imaginaria que a lei brasileira especificasse o mesmo em relação à rede Globo.

Não há previsão de utilização dos meios de comunicação eletrônica, na LRF, o que faz suspeitar que o interesse popular pela matéria é relativamente baixo.

Concluindo, deve-se registrar que a LRF tem apenas 19 artigos, incluído um para disposições transitórias, enquanto o PLC 18/99 tem 110. Na Nova Zelândia, somente duas autoridades do Executivo têm responsabilidade fiscal. Em compensação, o secretário do Tesouro tem poderes para requisitar de qualquer entidade ou administrador as informações necessárias à preparação de suas previsões fiscais.

O alcance da lei não se estende às unidades subnacionais nem aos demais poderes, no suposto de que a Fazenda e o Tesouro são capazes de controlar os gastos de seus respectivos gestores. Não há burocracia, nem mediação de tribunais nem de órgãos de contabilidade (*accounting offices*, na tradição anglo-saxã). A LRF é brilhante por sua concisão e preocupação central com o *full disclosure*, *accountability* e transparência.

Mas a Nova Zelândia não é um país central. Os tecnoburocratas brasileiros não se sentiriam seguros de apresentar uma idéia oriunda dessa pequena e rica nação, que tem mais ovelhas do que gente. Precisavam de reforço internacional na sua argumentação para convencer as mentes que cultivam o hábito de achar que resolveremos nossos problemas adotando leis do primeiro mundo.

Daí utilizar o chamado Acordo de Maastricht e o BEA como paradigmas. Argumentar com padrões europeus e norte-americanos representa meio caminho andado numa discussão nos meios políticos e empresariais brasileiros.

Ocorre que nenhum dos dois dispositi-

vos tem o espírito do PLC 18/99! Trata-se, portanto, de um golpe político e ideológico!

O Acordo de Maastricht, de 1992, estabeleceu princípios e a meta geral de harmonização das políticas fiscais nacionais para os países da União Européia, com vistas à adoção do euro como moeda comum. A meta geral era o equilíbrio fiscal, admitido temporariamente um déficit público de, no máximo, 3% do PIB.

Tal acordo foi superado por posterior entendimento (1996) dos governos, em sua maioria conservadores, dos países da União Européia, de praticarem política fiscal comum visando metas nacionais de déficit público e inflação zero, isto é, austeridade fiscal geral.

Tal política passou a constituir motivo de forte preocupação de muitos economistas europeus e de outros países, em função dos riscos de recessão européia e deflação mundial. Porém, a vitória em sucessivas eleições de governos social-democratas e trabalhistas na Europa e a contínua evolução favorável da economia norte-americana levaram à flexibilização das políticas econômicas européias, com um certo grau de keynesianismo moderno sendo praticado, sobretudo na França e na Inglaterra, apesar do discurso conservador de Blair.

O fato é que o Acordo de Maastricht nada tem a ver com o PLC 18/99. Ele é mais parecido com a lei argentina, recém-aprovada, que estabelece meta geral de déficit público nacional, sem descer a detalhes das finanças provinciais ou dos diversos ministérios e órgãos dos demais poderes.

Aliás, a lei de convertibilidade fiscal argentina é um primor de concisão, clareza e objetividade. Em apenas dez artigos, ela define de forma simples o que se entende por déficit público (como diferença entre os gastos correntes e de capital e as receitas correntes e de capital do setor público não-financeiro) e estabelece limites para o mesmo: 1,5% do PIB, no ano 2000, e 1% do PIB, a partir do ano 2001. Tais limites só poderão ser violados em caso de grave crise internacional, emergências ou catástrofes internas.

A lei cria também um Fundo de Estabilização Fiscal. Mas, diferentemente do nosso FEF, o fundo argentino é composto de 2% do total das receitas do Tesouro Nacional, 30% do produto das privatizações e da totalidade dos superávits fiscais, eventualmente gerados. O montante do fundo deverá atingir o equivalente à metade da soma do déficit fiscal com o valor das amortizações da dívida pública federal prevista para o exercício.

A dívida pública federal não poderá

crescer mais do que o déficit do setor público não financeiro, acrescido dos juros capitalizados e dos empréstimos que o governo federal fizer às províncias argentinas, além dos pagamentos de algumas dívidas para as quais já há previsão legal e que devem estar no Orçamento.

A atribuição de fiscalizar o cumprimento dos dispositivos da lei é da Sindicatura General de la Nación, cabendo à Secretaria de Fazenda do Ministério de Economia, Obras e Serviços Públicos monitorar os resultados da execução orçamentária relativamente aos controles estabelecidos na lei. Ambos os órgãos têm o dever de comunicar as informações decorrentes de seu trabalho à Chefatura de Gabinete de Ministros. A Sindicatura e a Chefatura de Gabinete dos Ministros são instituições sem similar na vida pública brasileira.

Além de estabelecer regras para o gasto governamental, a lei dispõe que os funcionários públicos que transgredirem as normas nela contidas serão incurso nas sanções existentes nos regimes de responsabilidade aplicáveis aos respectivos níveis hierárquicos e serão processados pela Procuradoria Geral do Tesouro.

Muito interessante, a lei institui o Programa de Avaliação da Qualidade do Gasto Público, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado, mediante a avaliação sistemática dos custos dos mesmos em relação aos seus resultados, melhorar o desempenho gerencial dos funcionários e aumentar a eficiência dos organismos públicos. Sua condução cabe à Chefatura de Gabinete dos Ministros, o que revela sua importância na estrutura governamental argentina.

Finalmente, a lei especifica o conjunto de orçamentos e projeções que o poder Executivo deve apresentar anualmente ao Congresso argentino, bem como a época em que o ministro da Economia, Obras e Serviços Públicos deve comparecer a uma sessão conjunta das comissões de Orçamento e Fazenda da Câmara de Deputados e do Senado para avaliar a execução orçamentária do ano anterior, as estimativas relativas à execução orçamentária do ano em curso, explicando as diferenças entre as previsões e os resultados alcançados em matéria de receitas, despesas e resultados financeiros. Além disso, deve informar as medidas tomadas ou a tomar para compensar os eventuais desvios em relação às metas estabelecidas para o déficit público (1% ou 1,5% do PIB) e aos

limites para o endividamento público federal.

Observa-se, portanto, que pela lei argentina o único responsável perante o Legislativo nacional é o ministro da Economia e que sua "declaração de gestão fiscal" é feita oralmente!

Pela lei, ainda, o governo federal fica obrigado a publicar trimestralmente um relatório sobre o andamento da execução orçamentária, por finalidade, jurisdição ou tipo de gasto. Não há, portanto, uma preocupação quanto à publicidade e à *accountability* em relação ao público em geral, por meio do uso dos meios de comunicação eletrônicos de massa.

Fica o governo nacional comprometido também a "acordar com os governos provinciais a edição de normas legais em concordância com o disposto na presente lei". Não há, pois, qualquer imposição de normas preestabelecidas e rígidas a serem observadas por todos os governos subnacionais e, muito menos, disposições específicas para os poderes legislativos e judiciários.

Trata-se, portanto, de lei simples cujos objetivos específicos são claramente o de limitar o déficit público e criar condições fiscais para manter a estabilidade dos preços e a convertibilidade da moeda argentina.

De certa forma, estes também foram os objetivos de um conjunto de leis norte-americanas, iniciadas com a reforma orçamentária de 1974 e que culminaram com a lei de cumprimento forçado do orçamento (BEA), de 1997, na qual o governo brasileiro diz ter-se inspirado.

Seria interessante analisar toda a evolução do longo e tortuoso processo político vivido naquele país, que tem a maior economia, os maiores orçamentos públicos e também uma história dos maiores déficits públicos do mundo. O tempo disponível, porém, não permite uma abordagem abrangente.

Em resumo, cabe mencionar que, para combater déficits públicos que frequentemente atingiam 4% ou 5% do PIB, e para aumentar a *accountability*, o Congresso americano aprovou cinco grandes reformas do processo orçamentário:

► a lei de Controle pelo Congresso do Orçamento e dos Contingenciamentos (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*), de 1974;

► as duas leis de Controle do Orçamento Equilibrado e do Déficit de Emergência, de 1985 e de 1987, conhecidas como leis GRHI e II, por conta de terem como autores os

congressistas Gramm, Rudman e Hollings;

► as duas leis de Cumprimento Forçado do Orçamento (*Budget Enforcement Act*), a de 1990, como parte do *Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA)*, e a de 1997, como parte da Lei do Orçamento Equilibrado daquele ano.

No fundo, todas têm em comum o esforço do Congresso americano de tornar efetivo seu poder de controle sobre o poder presidencial de executar, ou não, seus ditames em matéria de gasto público. Como se sabe, o orçamento americano contém programas e correspondentes gastos mandatórios, e programas e gastos autorizativos, isto é, cuja execução fica à discrição do governo.

As leis acima citadas refletem, portanto, os conflitos políticos entre Legislativo e Executivo daquele país, que ocorrem com considerável frequência, e resultaram sempre em reforço do poder do Congresso de controlar o presidente.

A análise da evolução destes conflitos e da produção legislativa correspondente, desde o choque entre o Congresso e a administração Nixon, no início dos anos 70, passando pela radicalização da disputa entre Clinton e o presidente da Câmara de Deputados Newt Gingrich – que paralisou a administração federal em 1995, por considerável período, e atrasou em sete meses a aprovação do orçamento de 1996 –, pode ser feita por meio da publicação "Congress Reconsidered – 6ª edição – Lawrence C. Dodd and Bruce Oppenheimer-Congressional Quarterly Press" ou da página na internet da Comissão do Orçamento do Senado dos EUA (www.senate.gov/~budget/repu...reference/).

Fundamentalmente, a legislação em vigor divide o orçamento em duas partes: um mandatório, que o Executivo tem obrigação de cumprir, e outro autorizativo, que o governo executará à sua discrição. Os gastos previstos na parte mandatória são chamados despesas diretas (*direct spending*) e os fixados na parte autorizativa do orçamento são as despesas à discrição (*discretionary spending*).

As primeiras estão previstas e são controladas por leis permanentes, com certo caráter prioritário. É o caso dos auxílios à saúde para a população de baixa renda (Medicaid), da assistência médica gratuita (Medicare), do seguro-desemprego e da política de sustentação de preços agrícolas. Há receitas mandatórias, também, que, a exemplo das despesas do mesmo tipo, estão previstas em lei permanente.

As despesas à discrição do Executivo são custeadas anualmente pelas chamadas leis de apropriação. É o caso de gastos gerais com salários e demais despesas operacionais do governo, ou seja, todos os gastos que correspondem a políticas públicas que não sejam objeto de lei específica que lhes dê caráter mandatório.

A BEA 1997 apresenta três mecanismos de controle do gasto, com vistas a minimizar déficits: um para as despesas discricionárias, que são os limites para cada categoria de gasto – ou *caps*, que funcionam como tetos (*ceilings*) orçamentários; outro para as despesas mandatórias, que não estão sujeitas a *caps*, mas em compensação têm de se conformar a um processo de “pague-se como se puder” (*pay as you go* ou *paygo*); finalmente, um terceiro dispositivo, conhecido como reconciliação (*reconciliation*), que é um procedimento legislativo expedito para produzir uma lei geral de redução de despesas e alteração de receitas às vésperas do final do ano fiscal.

No primeiro caso, os *caps* são os montantes máximos em dólares que cada categoria de despesa tem de observar. Os gastos são separados em categorias diferentes, que têm limites mínimos abaixo dos quais não podem ser reduzidos para compensar aumentos em outros programas. A esta separação chamam de “parede de fogo” (*firewall*). As categorias definidas para 1998 foram: programas de defesa, programas que não são de defesa, discricionárias, excetuados os programas para redução de crimes violentos, e, finalmente, esta última política pública, como categoria à parte.

Sempre que os gastos discricionários excederem os limites (*caps*) impostos pela BEA para a categoria, no exercício correspondente, será acionado o mecanismo do “sequestro de dotações”, isto é, um corte linear de todas as despesas de todos os programas daquela categoria, exceto aqueles que estejam protegidos por leis especiais.

Quanto aos programas mandatórios, apesar de as despesas diretas não estarem sujeitas a *caps*, se aprovada uma lei que implique seu aumento, será necessário que o Congresso reduza alguma outra despesa direta ou crie nova receita mandatória correspondente. Este é o mecanismo do *paygo*.

Finalmente, por meio do mecanismo de reconciliação, as Comissões de Orçamento da Câmara de Deputados e do Senado norte-americanos expedem para as outras comissões instruções sobre as mudanças nos limites globais e específicos de receitas e

despesas, e dão um prazo limitado para que as comissões temáticas ou permanentes das duas casas definam onde e como cortar despesas ou aumentar receitas.

Como se observa, portanto, não há nada de parecido na BEA com aquilo que propõe o PLC 18/99. O máximo de coincidência é o objetivo comum de controlar o déficit público. Note-se, porém, que há profundas diferenças entre as realidades políticas norte-americana e brasileira quanto ao exercício de poder do Legislativo de controlar os gastos efetuados pelo Executivo, que lá é zeloso e rigoroso, enquanto aqui é apenas formal e simbólico.

Seria impensável imaginar, no Brasil, as refregas políticas observadas nos EUA entre os dois poderes. Aqui o Executivo faz o que bem entende com o orçamento, viola prazos, contingencia verbas que não lhe interessa gastar, suplementa outras de seu interesse, baixa medidas provisórias que alteram o gasto público extra-orçamentariamente, não presta contas periodicamente e, quando o faz, o poder responsável pelo controle externo não as examina seriamente.

Para concluir, posso afirmar que os paradigmas estrangeiros citados não foram bem empregados para a elaboração do PLC 18/99. Minha opinião é que este resulta da aspiração da tecnoburocracia federal de controlar efetivamente o gasto público, objetivo até aqui não alcançado. Que isso agrade ao FMI e ao Banco Mundial, além da banca privada internacional e nacional, não tenhamos dúvidas. Porém, para afirmar que é uma imposição daquelas instituições multilaterais, não temos comprovação.

Para formular uma Lei de Responsabilidade Fiscal adequada à realidade do Brasil devemos contemplar o interesse público nesta questão e examinar por que não conseguimos controlar decentemente o gasto público e estimular a boa gestão dos administradores do país. A partir daí poderemos almejar uma lei “que pegue”.

A ineficiência do controle externo brasileiro atual

Os congressistas experientes sabem que as principais funções parlamentares não são cumpridas a contento. Tanto na discussão e aprovação dos orçamentos, razão histórica da existência dos parlamentos, quanto no exame e aprovação das prestações de contas do presidente da República, a maioria dos congressistas vota “no escuro”, conforme orientação dos líderes dos partidos.

O mesmo vale para os deputados estaduais e vereadores, que só formalmente participam da votação dos orçamentos e das prestações de contas de governadores de estado e dos prefeitos municipais.

Eventualmente, por razões políticas, uma prestação de contas do chefe do Executivo estadual ou municipal pode empolgar a respectiva Assembléia. Mas isso só ocorre excepcionalmente, quando a maioria do Poder Legislativo em questão é adversa ao governante atual ou a seu antecessor.

No plano federal isto jamais ocorreu e, no presente, os congressistas deveriam envergonhar-se de, até o final de 1999, não terem examinado as contas do presidente da República desde 1995!

Note-se que isto não decorre de nenhuma ameaça política ou risco de rejeição para o Executivo, pois, conforme comprovou o professor Charles Pessanha, da UFRJ e do IUPERJ, as contas do presidente são sempre relatadas por ministros “amigos”, recém-nomeados por ele, e o governo dispõe de folgada maioria congressual. É, portanto, o Legislativo que não atribui importância a esta sua responsabilidade intransferível.

E não se ponha a culpa de tal situação nos trabalhos dos tribunais e conselhos de contas. Apesar de alguns deles poderem ser questionados, porque circunstancialmente pode prevalecer a política sobre a técnica, como regra geral, as cortes de contas cumprem rigorosamente os prazos legais estabelecidos para a apresentação de seus pareceres. Tais relatórios costumam ser de bom nível técnico, ainda que muito voltados para os aspectos formais da legalidade e dos aspectos contábeis, sem entrar no mérito ou na avaliação das políticas públicas executadas pelo governante e sem calcar muito na responsabilização dos culpados por eventuais infrações.

Se os pareceres não são votados, ou são decididos sob critérios políticos, desconsiderados os parâmetros legais, a responsabilidade, ou a falta dela, são os poderes Legislativos que têm a competência constitucional de exercer o controle externo. Os tribunais e conselhos são órgãos auxiliares, e cumpriria aos legislativos cobrar-lhes o aperfeiçoamento de seu trabalho.

A segunda observação importante é que todos os elementos previstos nas Declarações de Gestão Fiscal Responsável, a serem apresentados pelos administradores públicos que exercem a chefia de algum poder – em nível federal, estadual e municipal – são em

tese disponíveis, hoje em dia, para os analistas de controle externo dos Tribunais e Conselhos de Contas. Eventualmente, precisariam ser reelaborados ou desdobrados em outras variáveis que se queiram explicitar. Mas os números básicos são hoje disponíveis.

Ademais, a Lei 4.320/64 prevê que o controle externo será concomitante, periódico e *a posteriori*, o que significa que, a rigor, só precisariamos refinar a lei atual (a propósito, existe projeto para substituir a 4.320, que, aliás, está obstruído pelas bancadas governistas na Comissão de Constituição e Justiça e da Redação da Câmara), estabelecendo as variáveis que devam ser acompanhadas nos chamados Relatórios de Gestão.

Hoje, tais relatórios são elaborados e "julgados" pelos tribunais e conselhos, mas não são submetidos às casas legislativas correspondentes. A eficácia desses controles é quase nenhuma, sendo raríssimos os casos em que administradores irresponsáveis foram punidos.

Seria o caso de redefinir o que realmente queremos acompanhar, o que deve ficar a cargo das cortes de contas especializadas e expedir as instruções e resoluções necessárias, sem a parafernália de uma nova lei.

Para reforçar a defesa dessa tese, pedi à Consultoria Legislativa da Câmara, por meio do professor e economista Roberto Piscitelli, autor de excelente obra didática sobre controles interno e externo, um levantamento sobre os prazos, conteúdo dos relatórios e das prestações de contas, para nos orientar sobre a extensão e a eficácia atuais do controle externo sobre os administradores de fundos públicos e de obrigações do erário.

Considerações finais

Corremos o risco de ver "a montanha parir um rato", em matéria de lei de responsabilidade fiscal!

Uma lei de 110 artigos, como propõe o projeto do Executivo, complementada por uma lei ordinária que quer acrescentar um novo capítulo ao Código Penal – de Crimes contra as Finanças Públicas –, com penas de reclusão de até quatro anos, para maus administradores, e alterar o DL 201/67, que define os crimes de responsabilidade, para tornar maus prefeitos inelegíveis por cinco anos, tem toda a probabilidade de se tornar mais uma lei que não "pegou".

Precisamos de *enforcement* para as leis existentes, com a criação de penalidades automáticas para as autoridades que não cumprem com seus deveres, sejam elas do Executivo – que violam e fraudam os orçamentos e as prestações de contas –, do Legislativo – que fazem o mesmo e ainda por cima não julgam as irregularidades dos administradores – e do Judiciário – que contribui para o sentimento de impunidade dos maus gestores, ao não punir os poucos acusados pelas cortes de contas.

As contas do presidente são sempre relatadas por ministros "amigos" e o Legislativo não atribui importância a esta sua responsabilidade intransferível



O que precisamos é de:

► uma lei enxuta, com poucos artigos e bem redigida, sem as mazelas de péssimas traduções, como as contidas no PLC 18/99;

► privilegiar a divulgação ao público das informações sobre gestão, apresentadas em linguagem adequada para a compreensão do cidadão comum. Usar a Internet, mas também os meios de comunicação eletrônica de massa, pelo menos os canais das TVs Câmara e Senado e os canais de TV aberta oficiais. Divulgar os relatórios de gestão pelo Diário Oficial é o mesmo que nada para melhorar a *accountability*;

► não conflitar com a sistemática de controle externo existente, devendo, ao contrário, reforçá-la. Como na lei neozelandesa, devem-se fixar as linhas gerais e deixar para resoluções da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas da União, na esfera federal, e órgãos correspondentes dos estados e municípios, o detalhamento dos controles a serem introduzidos para orientar e controlar os administradores públicos, com mais frequência e maior objetividade. Citar as variáveis econômico financeiras, sim, mas toda a questão dos limites, dos prazos para retorno à situação prudência, etc., devem ficar para resoluções e decretos;

► não sobrecarregar os órgãos de contro-

le externo com centenas, talvez milhares, de relatórios e declarações atomizados de cada gestor (presidentes de tribunais, câmaras de vereadores, prefeitos, presidentes de autarquias, empresas, ministros, etc.). Ainda que sejam capazes de processar todas as informações com enorme esforço, vão enviar o papelório para as casas legislativas, que não estão interessadas/preparadas para examinar tudo isto. Como no caso neozelandês, deve-se concentrar a responsabilidade no chefe de cada poder e no secretário/ministro de Fazenda, conforme a esfera governamental;

► distinguir a situação de certos estados e municípios. Isonomia é tratar desigualmente os desiguais, e não tratar igualmente aos apenas formalmente iguais. Não se pode imaginar que cerca de cinco mil municípios brasileiros possam atender às exigências previstas no PLC 18/99, nem nos próximos 10 anos. O que Rio, São Paulo e outras capitais e cidades médias desenvolvidas devem e são capazes de fazer, para efeito de controle externo, não pode ser estendido

ao restante dos municípios brasileiros, desprovido de recursos humanos e materiais suficientes. Além disso, seus pequenos orçamentos e simplicidade de operações não justificam o mesmo grau de detalhe e sofisticação no fornecimento de informações. Há que haver tratamento diferenciado em função do porte. O mesmo vale para alguns estados da Federação. Com todo o respeito, não faz sentido aplicar ao Acre, Amapá, etc., os mesmos dispositivos válidos para o Rio Grande do Sul, Minas ou Paraná;

► finalmente, devemos considerar que nossa Justiça já está suficientemente desgastada para não lhe criarmos constrangimentos como os previsíveis em decorrência da lei penal proposta (PL 621/99), em paralelo ao PLC 18/99. Vamos rever as sanções hoje previstas na legislação, agravando as penas, se for o caso, ou verificando por que são ineficazes. Expor mais os feitos do mau administrador perante a opinião pública, usar mais a cobrança de indenizações pesadas em espécie e o bloqueio/seqüestro de bens do que a cadeia. Ninguém acredita em penas de reclusão para administradores-chefes de poder. Precisamos não de novas leis, mas sim daquilo que os anglo-saxões tanto prezam, que é o cumprimento das leis existentes.